

# Statistik im Spannungsfeld von Nutzen und Kosten

Finanzstatistiken gewinnen in einer zunehmend vernetzten, und in ihren Strukturen immer komplexeren Wirtschaftswelt ständig an Bedeutung. Kaum ein anderer Bereich unserer Gesellschaft ist vom vielzitierten Phänomen der Globalisierung so sehr betroffen wie die Finanzmärkte. Die Zusammenführung von Kapitalnachfrage und -angebot erfolgt vor dem Hintergrund immer schnellerer und günstigerer Transaktionsmedien – nahezu losgelöst von zeitlichen und räumlichen Aspekten. Für den mit lokalen Besonderheiten nicht vertrauten Finanzinvestor ergibt sich daraus ein rasch wachsender Bedarf an harmonisierten, verständlichen und qualitativ hochwertigen Informationen. International akzeptierte Datenstandards sind daher unverzichtbare Voraussetzung für ein reibungsloses Finanzmarktgeschehen. Organisationen wie der Internationale Währungsfonds arbeiten seit längerem an der Entwicklung von Richtlinien zur Erhebung, Kompilierung und Verbreitung statistischer Daten und binden laufend neue Mitgliedstaaten daran. So umfasst der Special Data Dissemination Standard bereits 64 Teilnehmer, darunter alle wichtigen Industrieländer. Die laufende Ausweitung der statistischen Lieferverpflichtungen ist jedoch mit erheblichem Kostenaufwand verbunden und wirft die Frage nach den Grenzen der finanziellen Belastbarkeit für Melder und Datenproduzenten auf. Die Quantifizierung von Nutzen und Kosten öffentlicher Statistiken war mangels geeigneter Modelle bislang weder mikro- noch makroökonomisch möglich. Vielversprechend zeigt sich ein Ansatz der Bank of England, die kürzlich einen systematischen Rahmen zur Evaluierung der Kosteneffizienz ihrer Statistiken entwickelte und damit einen wesentlichen Beitrag zur internationalen Diskussion um höheres Kostenbewusstsein in der Produktion von Statistiken geleistet hat.

Patricia Fahrngruber,  
Matthias Fuchs

## 1 Einleitung

Moderne Wirtschaft mittels Statistiken zu beschreiben ist eine fordernde Disziplin, die jener des Kartographen nicht unähnlich ist. Wie die Landkarte ist auch die Statistik nicht mehr ganz aktuell, sobald sie zu Papier gebracht wurde. Für Wirtschaftsstatistiken gilt dies umso mehr, als sich deren Gegenstand wesentlich dynamischer verhält als das Erscheinungsbild der Erdoberfläche. Sind die vergangenen Jahrzehnte für die Geomorphologie ein nahezu irrelevant kurzer Zeitraum, so blieb in der Welt der Wirtschaftsstatistik kein Stein auf dem anderen. Wer hätte aus europäischer Sicht in den Siebzigerjahren den atemberaubenden Bedeutungsgewinn von Finanzderivaten vorhergesehen? Weder Vielfalt noch Ausmaß dieses höchst heterogenen Segments moderner Finanzmärkte, das durch tägliche Innovation und schillernden Facettenreichtum geprägt ist, war in den damaligen statistischen Messkonzepten auch nur annähernd vorgesehen. Veränderung

wurde in den vergangenen Jahren zur bestimmenden Konstante der Ökonomie. Heute gültige Lösungswege und Sichtweisen der Finanzstatistik erscheinen zur Bewältigung der Herausforderungen von morgen nur eingeschränkt tauglich. Dennoch sind Statistiken – ähnlich wie Landkarten – ein unerlässliches Instrument zur Navigation durch unser alltägliches Wirtschafts- und Sozialleben.

Die globalisierte Wirtschaftswelt besteht zunehmend aus international ausgerichteten Akteuren, die nach Überwindung von Marktzugangsbeschränkungen und Kapitalverkehrskontrollen sowie vor dem Hintergrund rasanter technologischer Fortschritte auch neuen, bislang vernachlässigten Anlageregionen aufgeschlossen sind. Investoren aus allen Erdteilen benötigen zur Durchführung ihrer Finanzaktivitäten verständliche, nach harmonisierten Kriterien erstellte statistische Entscheidungsgrundlagen. Mangelnde Information gilt nach wie vor als eine der Ursa-

chen für den international weit verbreiteten Home-Bias-Effekt in der Portfoliodiversifizierung.<sup>1</sup> Kleine, international unbeachtete Kapitalmärkte können im Wettbewerb mit etablierten Finanzplätzen nur bestehen, indem sie die Grundvoraussetzung solider Kapitalmarktinformation bedingungslos erfüllen. Österreich, das seit Anbeginn dem Special Data Dissemination Standard (SDDS)<sup>2</sup> angehört, wird diesem Pflichtprogramm schon seit längerem gerecht und absolvierte darüber hinaus jüngst eine äußerst erfolgreiche Kür: Der Aufstieg der Wiener Börse zu einem international ernst zu nehmenden Finanzplatz ist vorwiegend auf das Engagement ausländischer Kapitalgeber zurückzuführen, die bereits mehr als die Hälfte des dortigen Umsatzes einbringen und damit ein klares Vertrauensbekenntnis gegenüber dem Finanzplatz Wien erbringen. Derartige Entwicklungen werden insbesondere durch die ort- und zeitunabhängige Verfügbarkeit von Informationen in elektronischen Medien unterstützt. Entgegen der Situation vor 20 Jahren nimmt das Einstellen einer Wertpapierorder selbst für den Privatkunden heute nur wenige Mausklicks in Anspruch, bevor diese in wenigen Sekunden voll-elektronisch in nahezu jedes beliebige Börsenhandelssystem geleitet wird. Geografische Distanzen zwischen Investor und Veranlagungsziel sind aus technischer Sicht bedeutungslos geworden.<sup>3</sup> Darüber hinaus wurde das Kapitalmarktgeschehen in diesem Zeitraum zunehmend durch gesetzliche wie auch freiwillige Verhaltens-

richtlinien geprägt und damit ein wichtiger Fortschritt für Investoren in Punkto Rechtssicherheit erzielt. So setzte z. B. Österreich als Folge des EU-Beitritts die gemeinschaftsrechtliche Insiderrichtlinie im Börsengesetz um. Gleichzeitig gewannen – dem US-amerikanischen Trend folgend – unternehmensinterne Compliance-Regelungen als zentraler Bestandteil einer umfassenden Corporate Governance auch in Europa an Bedeutung.

Neben Auslandsinvestoren kristallisierte sich in jüngster Vergangenheit eine weitere wichtige Interessentengruppe für finanzstatistische Daten heraus: Der allgemein zu beobachtende Trend zur ökonomischen Integration erhöht den Stellenwert all jener internationalen Organisationen, die mit wirtschafts- und währungspolitischen Steuerungsaufgaben betraut sind. Aus österreichischer Sicht ergibt sich daraus eine Reihe an Lieferverpflichtungen, etwa gegenüber dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Europäischen Zentralbank (EZB), Eurostat oder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Die über Ländergrenzen hinweg hohe Nachfrage nach Wirtschaftsinformation sowie stabilitätspolitische, der Vermeidung von Finanzkrisen dienende Überlegungen sind zwei wesentliche Aspekte, die den Aufbau weltweit harmonisierter Datenrichtlinien nicht nur rechtfertigen, sondern vielmehr dringend erfordern. Darüber hinaus haben Statistiken in Europa neben ihrer Informati-

<sup>1</sup> Der Home-Bias-Effekt beschreibt jenes Phänomen, das Finanzinvestoren überproportional häufig zur Veranlagung im Heimatland neigen lässt. Das Ausmaß der Bedeutung mangelnder Information für den Home-Bias-Effekt ist in der Literatur jedoch umstritten, siehe z. B. Van Nieuwerburgh und Veldkamp (2006).

<sup>2</sup> Siehe Abschnitt 2.1.

<sup>3</sup> Eine umfassende Betrachtung der Konsequenzen der Globalisierung für die Statistik findet sich in Dell'mour (2007).

onsfunktion zunehmend auch wirtschafts- und währungspolitisch verbindlichen Charakter, der sich etwa in Gestalt der Maastricht-Kriterien äußert.

Verlässliche und objektive Statistiken sind eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Öffentlichkeit hat daher ein legitimes Interesse daran, wesentliche Statistiken unentgeltlich und in hoher Qualität zu beziehen. Darüber hinaus ergeben sich aus der politischen Bedeutung von Statistiken hohe Anforderungen an die Integrität des Produzenten, woraus die Erbringung dieser Leistung durch öffentliche – dem Einfluss außen stehender Interessengruppen weitgehend entzogenen – Einrichtungen zu rechtfertigen ist. Es sollte jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass die Erhebung und Erstellung öffentlicher Statistiken mit erheblichen Kosten für Melder, aber auch Produzenten verbunden ist. Das stark zunehmende Ausmaß an nationalen wie internationalen Lieferverpflichtungen wirft die Frage nach den Grenzen der finanziellen Belastbarkeit auf. Öffentliche Statistikanbieter sind zu möglichst schonendem Ressourcenumgang verpflichtet und haben sich daher intensiv mit dem Thema Kosteneffizienz in der Statistikproduktion zu befassen. Eine systematische Beurteilung dieses Kriteriums scheiterte bislang jedoch daran, dass weder Kosten noch Nutzen öffentlicher Statistiken objektiv messbar waren. Insbesondere die Feststellung des Nutzens stellt sich angesichts fehlender Marktpreise als problematisch dar. Nachdem in Kapitel 2 ein Überblick über die wichtigsten internationalen Dateninitiativen gegeben wird, be-

leuchtet Kapitel 3 einen Ansatz der Bank of England (BoE) zur Anwendung der Kosten-Nutzen-Analyse auf die öffentliche Statistikproduktion.

## 2 Dateninitiativen im Überblick

### 2.1 IWF

Der IWF hat im Jahr 1996 den SDDS mit dem Ziel ins Leben gerufen, einen international gültigen Datenstandard zu etablieren. Die Veröffentlichung von hochwertigen, SDDS-konformen Statistiken wird vom IWF als wichtige Voraussetzung für die Teilnahme eines Landes auf den internationalen Kapitalmärkten gesehen. Dabei stand zunächst die umfangreiche Beschreibung ausgewählter Wirtschaftsindikatoren aus den Bereichen Real-, Fiskal-, Finanz- und Außenwirtschaft in Form von Metadaten<sup>4</sup> und die Bekanntgabe konkreter Veröffentlichungstermine für die einzelnen Datenkategorien im Vordergrund. Die Publikation der entsprechenden Echtdaten durch die verantwortlichen primärstatistischen Institutionen war zunächst ausreichend. Eine eigene Internetseite, die alle wesentlichen SDDS-Indikatoren übersichtlich und termingerecht darstellt („National Summary Data Page“), wurde erst später gefordert.

Ein zweiter, nicht ganz so strenger Standard ist der „General Data Dissemination Standard“ (GDDS). Diesen hat der IWF 1997 für jene Länder entwickelt, die auf den internationalen Kapitalmärkten weniger präsent sind und über keine hoch entwickelten Statistiksysteme verfügen. Bedingung für die Teilnahme ist, Metadaten für sozioökonomische Statistiken wie Gesundheit, Bildung oder Armut sowie über volkswirtschaftliche Indikatoren und Finanzstatistiken zur Verfügung

<sup>4</sup> Informationen betreffend Umfang, Frequenz und Aktualität einer Statistik.

zu stellen. Gleichzeitig verlangt der Standard – falls notwendig – die Festlegung von kurz- und mittelfristigen Plänen zur Verbesserung der statistischen Systeme und Praktiken. Somit liefert der GDDS das Gerüst für den Aufbau und die Entwicklung von international akzeptierten Statistiken, was auch als Heranführen an den SDDS interpretiert werden kann.

Die Teilnahme an einem der beiden Datenstandards ist für IWF-Mitgliedstaaten freiwillig. Bis dato haben sich 80 %, das heißt 145 Länder, entweder dem SDDS (64 Länder) oder dem GDDS (81 Länder) angeschlossen. Alle EU-Staaten zählen zum Beispiel zu den SDDS-Teilnehmerländern. Österreich ist bereits 1996 beigetreten und somit seit dessen Gründung dabei. Interessante Beispiele für einen Wechsel vom GDDS in den SDDS sind Rumänien und Bulgarien – nunmehrige EU-Mitgliedstaaten – sowie Weißrussland, denen es über die Jahre gelungen ist, durch deutliche Verbesserungen aufzusteigen. Die Verfügbarkeit von harmonisierten und qualitativ hochwertigen Statistiken in diesen Ländern, macht es in der Folge auch Finanzinvestoren leichter, ihre Investitionsentscheidungen auf gut fundierten Statistiken zu begründen.

In den meisten Ländern sind für die SDDS-Wirtschaftsstatistiken zumindest drei Institutionen zuständig, die sich verpflichten, die geforderten Indikatoren zu erstellen: Zentralbank, Statistikinstitut und Finanzministerium. Die Erfüllung des Standards wird vom IWF seit einigen Jahren laufend beobachtet. Minimalvorgaben betreffend Umfang, Frequenz und Aktualität werden in den einzelnen Datenkategorien geprüft und in sogenannten Monitoring Reports, die einmal pro Monat vom IWF erstellt werden, beurteilt. Somit ist der SDDS

auch als Regelwerk zu verstehen, nach dem die Qualität von Statistiken eingeschätzt werden kann. Derzeit werden diese Beurteilungen nur dem jeweiligen SDDS-Koordinator im Mitgliedstaat zur Kenntnis gebracht. Für 2007 ist jedoch geplant, die Beobachtungen in Form von Annual Assessment Reports auch der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

Aus dem SDDS bzw. GDDS heraus entwickelte sich über die Jahre ein sehr umfangreicher, wesentlich stärker formalisierter Ansatz zur Qualitätsbeurteilung von Statistiken, das sogenannte Data Quality Assessment Framework (DQAF). Dieses Konzept aus dem Jahr 2001 sieht neben der Beschreibung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen fünf weitere Qualitätsdimensionen vor, die in die Beurteilung einfließen.

Tabelle 1

#### Struktur des DQAF

0. Institutionelle Voraussetzungen
1. Integrität des Statistikproduzenten
2. Korrekte Anwendung der Methodologie
3. Richtigkeit und Zuverlässigkeit
4. Zweckmäßigkeit
5. Verfügbarkeit und Zugänglichkeit

Quelle: OeNB.

Für jede Dimension identifiziert der IWF weitere drei bis fünf Good-Practice-Elemente und für jedes Element konkretisierende Indikatoren. Bezeichnend für das DQAF ist, dass nicht nur auf das statistische Endprodukt und seine Nützlichkeit eingegangen wird, sondern auch auf den gesamten Prozess der Erstellung einer Statistik, die verwendete Methodologie sowie die Publikationsstrategie. Eine ganzheitliche Sichtweise auf die Statistiken ist somit garantiert, eine Beurteilung der Kosten bleibt jedoch

im Konzept völlig unberücksichtigt (IWF, 2003; Zorzi, 2006).

Das DQAF liefert somit die Struktur, die in den Ländern existierenden Statistiken mit Best Practice zu vergleichen. Konkrete Verwendung findet es bei Vor-Ort-Prüfungen des IWF im Rahmen sogenannter Reports on Standards and Codes (ROSC), bei denen statistische Erhebungssysteme geprüft und beurteilt werden. Auf Einladung kommt ein Team von IWF-Experten für ungefähr zwei Wochen zu Konsultationen in ein Land, um im Dialog mit den Statistikproduzenten und unter Zuhilfenahme des DQAF eine umfassende Einschätzung der Qualität von Statistiken zu geben. Zur Beurteilung werden dabei folgende Statistiken herangezogen: quartalsweise Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Verbraucher- und Erzeugerpreisindex, Zahlungsbilanz, Auslandsverschuldung, Monetärstatistik und ausgewählte Statistiken aus dem Fiskalbereich. Der Abschlussbericht besteht dann aus folgenden drei Teilen: (1) zusammenfassende Beurteilung des IWF, (2) Reaktion der zuständigen Statistikproduzenten und (3) detaillierte Beurteilung der relevanten Datenkategorien auf Basis des DQAF.

Bis dato haben 72 IWF-Mitgliedstaaten weltweit (Stand: Ende 2006) einen solchen Daten-ROSC absolviert, wobei sich in den letzten Jahren hauptsächlich Entwicklungsländer dieser Prüfroutine freiwillig unterzogen haben. Die Anzahl der Industrieländer, die daran teilgenommen haben, war hingegen eher gering. Im Jahr 2006 waren Deutschland und Japan die beiden prominentesten Teilnehmer.

Im November 2005 hat nun das Executive Board des IWF in seinem sechsten Review beschlossen, alle SDDS-Metadaten in das DQAF-Format zu konvertieren. Das bedeutet, dass die seit der Implementierung des Datenstandards festgelegte Darstellungsform – Base Page, Dissemination Formats Page und Summary Methodology – in die neue DQAF-Struktur gebracht wird, die neben institutionellen Voraussetzungen fünf weitere Qualitätsdimensionen berücksichtigt. Die Umstrukturierungen werden vom IWF durchgeführt und sollen im Lauf des Jahres 2007 für alle Mitgliedstaaten des SDDS abgeschlossen sein. Hintergrund dieser koordinierten Vorgehensweise ist, dass die neuen DQAF-Metadaten bei den Vorbereitungsarbeiten für ROSC- oder Technical-Assistance-Missionen Berücksichtigung finden. Auch können sie bei sogenannten Self-Assessments von statistischen Systemen, die manche Länder unter Anleitung des IWF durchführen, als Basis herangezogen werden. Für die interessierten Datener und die breite Öffentlichkeit liefern DQAF-Metadaten eine umfassende und detaillierte Beschreibung einer Statistik, wodurch die Qualitätskriterien ins Zentrum der Betrachtung rücken.

## 2.2 Europäisches Statistisches System

Auch die EU-Mitgliedstaaten haben sich – im Rahmen des Europäischen Statistischen Systems (ESS)<sup>5</sup> – durch die Bindung an den European Statistics Code of Practice (ESCP) zu einem umfassenden Bekenntnis für hochwertige Statistikerstellung verpflichtet.

<sup>5</sup> *In enger Kooperation zwischen Eurostat und nationalen statistischen Instituten werden europäische Statistiken (Gemeinschaftsstatistiken) entwickelt, produziert und verbreitet (ESS, Verordnung EG Nr. 322/97 des Europäischen Rats).*

Tabelle 2

Struktur des ESCP	
1.	Fachliche Unabhängigkeit
2.	Auftrag zur Datenerhebung
3.	Angemessene Ressourcen
4.	Verpflichtung zu Qualität
5.	Statistische Geheimhaltung
6.	Unparteilichkeit und Objektivität
7.	Solide Methodik
8.	Geeignete statistische Verfahren
9.	Minimierte Melderbelastung
10.	Wirtschaftlicher Einsatz der Ressourcen
11.	Relevanz
12.	Genauigkeit und Zuverlässigkeit
13.	Aktualität und Pünktlichkeit
14.	Kohärenz und Vergleichbarkeit
15.	Zugänglichkeit und Klarheit

Quelle: Eurostat.

Dieser wurde vom Ausschuss für das Statistische Programm am 24. Februar 2005 angenommen und in der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 25. Mai 2005 zur Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der nationalen und gemeinschaftlichen statistischen Stellen verkündet. Der von Eurostat publizierte Code basiert auf 15 Grundsätzen und ähnelt im Aufbau dem DQAF. Jeder Grundsatz wird durch eine Reihe von Indikatoren konkretisiert (Eurostat, 2005). Ein detaillierter Vergleich des ESCP mit dem DQAF findet sich in Eurostat (2006).

### 2.3 Bank of England

Die BoE publizierte 1995 erstmals einen Statistical Code of Practice, der verbindliche Standards für die Erhebung, Kompilierung und Verbreitung statistischer Daten regelt (Bank of England, 2004). Dieser wendet sich gleichermaßen an die mit der Statistikproduktion betrauten Mitarbeiter der BoE, an die Datennutzer sowie an die Melder und soll vor allem Klarheit in allen Phasen des statistischen Produktionsprozesses schaffen. Er verpflichtet zur Schaffung eines Interessenausgleichs der auf Kostenmini-

mierung bedachten Melder einerseits und dem umfangreichen Datenanspruch der Nutzer andererseits. Der Code beruht auf sieben Schlüsselprinzipien, die sich größtenteils mit jenen des DQAF (Abschnitt 2.1) decken. Im Unterschied zu diesem Bezugsrahmen berücksichtigt der Code der BoE jedoch explizit den finanziellen Meldeaufwand sowie das Prinzip der Kosteneffektivität in der Produktion von Statistiken. Das Prinzip der Kosten-Nutzen-Analyse der BoE wird in Kapitel 3 erläutert.

Tabelle 3

Struktur des Statistical Code of Practice der Bank of England	
1.	Relevanz
2.	Integrität
3.	Qualität
4.	Zugriff
5.	Meldeaufwand
6.	Kosteneffektivität

Quelle: Bank of England.

### 2.4 Private Initiativen

Parallel zu den Dateninitiativen internationaler Organisationen wie IWF oder Eurostat gab es in der Vergangenheit auch immer wieder Bemühungen von privaten Interessenverbänden, auf internationaler Ebene Transparenz in Bezug auf Statistiken zu schaffen. Zum Beispiel hat das Institute of International Finance (IIF), das im Jahr 1983 gegründet wurde und über rund 320 Mitglieder verfügt, die sich hauptsächlich aus europäischen Kommerzbanken und Investmenthäusern zusammensetzen, eine Initiative in diese Richtung gestartet.

Für 30 ausgewählte Länder der Emerging Markets, unter anderem Brasilien, Chile, Korea, China oder die Türkei, nimmt das IIF deren Datentransparenz und Veröffentlichungsstrategien unter die Lupe.

Der IIF-Standard wird dem des SDDS gegenübergestellt, wobei jedoch ausschließlich drei Datenkategorien, Gebarung und Finanzschuld des Bundes sowie Auslandsverschuldung, auf den Prüfstand gestellt werden. Nach Meinung des IIF handelt es sich bei diesen Statistiken um jene, die das größte Interesse bei ausländischen Investoren hervorrufen.

Neben der Beurteilung von Umfang, Frequenz und Aktualität, geht das IIF zusätzlich auf Verfügbarkeit, Format sowie Einfachheit des Datenzugriffs ein. Generell ist der IIF-Standard in manchen Bereichen wesentlich anspruchsvoller als der SDDS. Es darf jedoch bezweifelt werden, dass derart umfangreiche Datenanforderungen mit bestehenden Erhebungssystemen sinnvoll erfüllt werden können. Zum Beispiel werden bei der Auslandsverschuldung Monatsdaten und eine verpflichtende Währungsgliederung gefordert, während sich der SDDS mit Quartalsdaten und einer fakultativen Währungsgliederung zufrieden gibt. Einig ist man sich hingegen bei der Aktualität (Verfügbarkeit innerhalb des Folgequartals) und der Forderung nach einer verpflichtenden Restlaufzeitengliederung.

Das IIF plant, neben der vergleichenden Metainformation auch die entsprechenden Daten zur Verfügung zu stellen. Zunächst sollen diese Informationen aber nur den Mitgliedern zugänglich gemacht werden. Ob die breite Öffentlichkeit ebenfalls Zugriff bekommen wird, ist noch nicht entschieden.

### 3 Kosten-Nutzen-Analyse in der Statistikproduktion der BoE

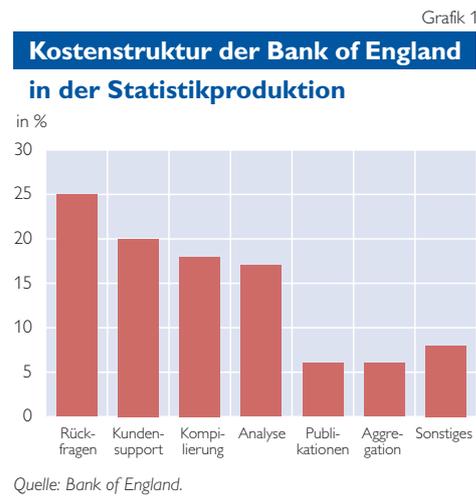
Die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) ist ein in der Betriebswirtschaft weit verbreitetes und gut etabliertes Werkzeug um festzustellen, ob der Nutzen einer Aktivität bzw. eines Projekts dessen Kosten rechtfertigt. Grundsätzlich kann das Prinzip der KNA auch auf *öffentliche* Leistungen, wie z. B. die Statistikproduktion, angewendet werden. Herausforderungen ergeben sich dabei vor allem aus dem Umstand, dass überwiegend weiche, also monetär nicht messbare Faktoren, wie z. B. der Nutzen einer Finanzstatistik, evaluiert und quantifiziert werden müssen. Das Fehlen von Marktpreisen verhindert zumeist eine absolute Bemessung der Kosten sowie des Nutzens. Die BoE stellte 2006 einen interessanten Ansatz vor, der Kosten und Nutzen verschiedener Statistiken zueinander in Beziehung setzt und dadurch eine relative Wertung einzelner Produkte ermöglicht (Bank of England, 2006).

#### 3.1 Kosten von Statistiken

Kosten fallen im Produktionsprozess einerseits beim Melder und andererseits beim Produzenten der Statistik an.

In einem ersten Schritt ermittelte die BoE in internen Umfragen, wie sich der eigene Aufwand im Produktionsprozess auf diverse Arbeitsschritte verteilt. Die höchsten Kosten resultieren mit rund einem Viertel demnach aus Folgefragen an Datenmelder, die der Beseitigung von Unklarheiten, Fehlern oder Ähnlichem dienen und über den routinemäßigen Informationsaustausch hinausgehen. Ein weiteres Fünftel des Aufwands entfällt auf den Kundensupport, das heißt Hilfestellung für den Nutzer der Daten hin-

sichtlich der Verwendung und der richtigen Interpretation. Kompilierung und Analyse nehmen nach Ansicht der Befragten je rund ein Sechstel der Kosten in Anspruch.



Dem *Melder* hingegen entstehen insbesondere durch die Einrichtung und Wartung einer geeigneten IT-Infrastruktur, die manuelle Plausibilitätskontrolle sowie durch die Bearbeitung von Rückfragen der Meldebehörde finanzielle Belastungen. Die effektiven Kosten des Melders hängen wesentlich vom über das gewöhnliche Ausmaß hinausgehenden Zusatzaufwand ab, der für die Datenlieferung erbracht werden muss. Dieser ist gering, wenn die Daten ohnehin für eigene Zwecke benötigt und daher erhoben werden müssen.

Die BoE entwickelte einen analytischen Rahmen zur Messung der *volkswirtschaftlichen* Kosten einzelner Meldeformulare. *Individuelle* Interessen zur Minimierung der Meldebelastung finden – gemäß dem öffentlichen Auftrag der BoE – hingegen keine Berücksichtigung. Dahinter steht der legitime Anspruch an eine Zentralbank, ausschließlich gemeinwirtschaftlichen Zwecken zu dienen.

Da sich die Datenerhebung der BoE auf den Finanzsektor konzentriert, wird die Meldepopulation von Geschäftsbanken dominiert. Durch eine Reihe von Besuchen bei diesen Instituten ermittelte die BoE jene Kostenfaktoren, die aus Sicht dieser Banken relevant sind. Obwohl der Meldeaufwand je nach Größe, Organisation und Geschäftsfeld des Kreditinstituts stark variieren dürfte, erschien die Kostenermittlung einzelner Meldeformulare anhand dreier Schlüsselkriterien ein brauchbarer Lösungsweg zu sein:

(1) Der *Umfang* des Meldeaufwands resultiert aus der Anzahl der auszufüllenden Felder, der Anzahl der Melder sowie der Meldefrequenz. Der jährliche Aufwand eines vierteljährlichen Meldeformulars mit 50 Feldern ergibt sich bei einer Meldepopulation von 200 Banken aus der multiplikativen Verknüpfung der Faktoren  $50 \times 200 \times 4 = 40.000$  Felder.

(2) Der *buchhalterische Charakter* des Formulars unterscheidet zwischen Fluss- und Bestandsdaten. Während Bestandsdaten, wie Bilanzwerte, ohnehin verfügbar sind und deshalb ohne größeren Aufwand gemeldet werden können, stellt die Erhebung von Flussdaten im Regelfall einen höheren Meldeaufwand dar, da zu ihrer Berechnung eine Reihe von Transaktionen einer bestimmten Periode addiert werden muss. Schätzungen der BoE haben ergeben, dass die Erhebung von Flussdaten durchschnittlich viermal so teuer ist wie jene von Bestandsdaten.

(3) Die *Komplexität* berücksichtigt, dass manche Daten in ihrer Erhebung teurer sind als andere. Handelt es sich um ohnehin verfügbare Informationen oder müssen diese erst durch zahlreiche Rechenschritte erzeugt werden? Nach den Annahmen

der BoE ist die Bereitstellung von Daten aus der eigenen Bilanz nur halb so teuer wie andere Informationen, die für eigene Zwecke nicht erhoben werden müssten. Detailgliederungen von Finanzinstrumenten, die annahmegemäß nicht für eigene, sondern nur für Meldezwecke erhoben werden, können dafür als Beispiel genannt werden. Meldungen von Nettoflussgrößen anstelle von bloßen Bruttowerten implizieren ebenfalls deutlich höhere Kosten.

Das Resultat dieser Bewertung ist eine ordinal skalierte Reihung der untersuchten Meldeformulare nach ihrem relativen Kostenanteil. Das Modell der BoE unterscheidet aus Effizienzgründen nicht zwischen großen und kleinen Meldern, obwohl dieser Faktor mit Sicherheit Einfluss auf die Meldekosten nimmt. Große Banken weisen im Regelfall eine wesentlich komplexere Geschäftsfeldstruktur als kleinere Banken auf und sind daher mit höherem Meldeaufwand konfrontiert. Umgekehrt haben große Geschäftsbanken eher die Möglichkeit, Meldeabläufe zu automatisieren und damit Einsparungen zu erzielen. Diese und ähnliche, teils gegenläufigen Phänomene lassen die Modellierung des funktionalen Zusammenhangs zwischen Meldeaufwand und Bankengröße problematisch erscheinen.

### 3.2 Nutzen von Statistiken

Die BoE identifiziert fünf Dimensionen zur Beurteilung des Nutzens von Statistiken, die mittels Befragung der betroffenen Interessengruppen ermittelt werden. Das Ergebnis einer solchen Nutzenerhebung ist dabei unbestritten von der subjektiven Werthaltung des Beurteilers geprägt. Dennoch verspricht diese Vorgehensweise ein aufschlussreiches Gesamtbild, das sinnvolle Rückschlüsse auf die Bedeu-

tung einzelner Statistiken zulässt. Die fünf Dimensionen lauten:

1. *Verwendungshäufigkeit*: Die höchste Bewertung erhalten jene Indikatoren, die häufig zur Beurteilung der Preis- und Finanzmarktstabilität herangezogen oder in Schlüsselstatistiken, wie den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, verwendet werden.
2. *Relevanz für politische Entscheidungen*: kennzeichnet die Wichtigkeit des Indikators als Grundlage politischer Entscheidungen. Hohe Übereinstimmungen dieses Kriteriums mit jenem der Verwendungshäufigkeit sind wahrscheinlich, aber nicht zwingend gegeben. Auch selten verwendete Indikatoren können fallweise als wichtig eingestuft werden.
3. *Informationsgewinn*: Ansatzpunkt ist die Überlegung, ob andere, in ihrer Erhebung eventuell günstigere Indikatoren mit vergleichbarem Informationsgehalt vorliegen.
4. *Qualität*: misst die Güte des Samples oder die Höhe der Revisionen. Auch das Qualitätskriterium sollte mit den beiden erstgenannten Indikatoren korrelieren. Es ist unwahrscheinlich, dass Indikatoren geringer Qualität häufig in politische Entscheidungsprozesse einfließen.
5. *Zusatznutzen*: bewertet den Indikator nach seiner Relevanz für geforderte Datenlieferungen an nationale und internationale Organisationen. Darüber hinaus ist zu hinterfragen, welchen sonstigen Nutzen der Indikator aufweist, etwa als Basis für internationale Vergleiche oder bei häufiger Verwendung durch das wissenschaftliche Fachpublikum, durch Journalisten und andere Nutzergruppen.

Jedes dieser Kriterien fließt mit einem festzulegenden Prozentwert in das Ergebnis ein (Tabelle 4). Das Modell der BoE sieht z. B. folgende Gewichtung vor, um den Gesamtnutzen eines bestimmten Indikators errechnen zu können:

Tabelle 4

Beispielhafte Gewichtung einzelner Kriterien zur Nutzenanalyse	
Verwendungshäufigkeit	bis zu 25%
Relevanz	bis zu 25%
Informationsgewinn	bis zu 15%
Qualität	bis zu 10%
Zusatznutzen wie	bis zu 25%
Gesetzliche Lieferverpflichtungen	
Externe Analysten	
Medien und Öffentlichkeit	
Internationale Vergleiche	

Quelle: Bank of England.

### 3.3 Zusammenführung von Kosten und Nutzen

Das Modell der BoE berücksichtigt ausschließlich Kosten der Melder, nicht jedoch die bei der Kompilierung entstehenden eigenen Kosten der Zentralbank, da deren Zuordnung zu einzelnen Meldeformularen beträchtlichen Aufwand verursachen würde. Grundsätzlich erscheint eine solche Zuordnung – in einer weiteren Entwicklungsstufe des Modells – jedoch durchaus umsetzbar.

Die Bewertung der relativen Kosten bzw. des Nutzens erlaubt nun eine Zuordnung in die entsprechenden Quadranten der Kosten-Nutzen-Matrix und identifiziert jene Statistiken, die – bei geringem Nutzen – in der Produktion teuer sind. Bei der Suche nach Effizienzsteigerung sollte ihnen höchste Priorität eingeräumt werden. Der geringste Handlungsbedarf besteht dagegen bei günstig zu erstellen den Statistiken mit hohem Nutzwert. Eine konventionelle Kosten-Nutzen-Analyse würde eine Statistik nur als

Grafik 2



Quelle: Bank of England.

wirtschaftlich ausweisen, wenn der absolute Nutzen die absoluten Kosten übersteigt. Die hier vorgenommene relative Wertung erlaubt jedoch keine Aussage zu monetär gemessenen, sondern nur zu relativen Kosten und Nutzen.

Der Streichung von teuren Statistiken mit geringem Nutzwert (2. Quadrant) muss daher eine weitergehende Analyse vorangehen. Tendenziell ist aber davon auszugehen, dass die Erhebung von Statistiken dieser

Tabelle 5

Workflow der Kosten-Nutzen-Analyse
<b>Erhebung der Kosten</b>
Errechnung des Meldeumfangs aus Felderzahl, Melderfrequenz und Population
Schätzung der Parameter „Buchhalterischer Charakter“ sowie „Komplexität“
Errechnung der relativen Kosten einzelner Meldeformulare
<b>Erhebung des Nutzens</b>
Erhebung der Datennutzer
Feststellung des Nutzens einzelner Formulare durch Fragebogenerhebung
Errechnung des relativen Nutzens der Formulare
<b>Durchführung der Kosten-Nutzen-Analyse</b>
Erstellung der Kosten-Nutzen-Matrix
Ergreifung von Maßnahmen zur Steigerung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses
Hinterfragen des Beibehaltens von kostenineffizienten Statistiken

Quelle: Bank of England.

Kategorie wesentlich häufiger eingestellt werden kann als jene anderer Quadranten. Tabelle 5 gibt einen Überblick über den Ablauf der KNA.

### 3.4 Grenzen der Kosten-Nutzen-Analyse von Finanzstatistiken

Die für betriebswirtschaftliche Problemstellungen konzipierte Kosten-Nutzen-Analyse erscheint – mit Einschränkungen – geeignet, auch zur Lösung volkswirtschaftlich relevanter Fragestellungen, wie der Produktion von Finanzstatistiken, beitragen zu können. Das KNA-Konzept der BoE eröffnet jedenfalls die Perspektive, Kosten und Nutzen statistischer Produkte nach relativen Maßstäben zu bewerten, zu reihen und damit Rationalisierungspotenziale transparent zu machen. Nicht erfüllbar bleibt hingegen der Anspruch, absolute, das heißt monetäre Quantifizierung von Kosten und Nutzen der Statistikerstellung vorzunehmen. Im Versuch, eine Vielzahl subjektiver Wertvorstellungen – insbesondere zur Beurteilung des Nutzens statistischer Produkte – in eine objektiv messbare Kennzahl überzuführen, stößt das Konzept der KNA an seine Grenzen. Insbesondere zur Beurteilung jenes Grenzbereichs, der ein Produkt gerade noch als kostendeckend ausweist, erscheinen die systematischen Unsicherheiten des Ansatzes zu hoch zu sein, um sinnvolle Erkenntnisse abzuleiten. Letztendlich sind Entscheidungen über Fortführung oder Einstellung einer Statistik daher nur im Dialog mit Datenutzern und Meldern zu treffen, da auch „weiche“, nichtmonetäre Faktoren durchaus großen Nutzen stiften können, ohne im starren Korsett einer KNA messbar zu sein.

## 4 Würdigung und Ausblick

Die ansteigende Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Statistiken ist eine logische Folge des raschen Wandels ökonomischer Rahmenbedingungen im Zeitalter einer globalisierten Welt. Das Bekenntnis zu hochwertigen Wirtschaftsstatistiken ist somit zwingend erforderlich, um die immer komplexeren Vorgänge unserer Wirtschaft erfassen, verstehen und das individuelle wie auch das wirtschaftspolitische Handeln danach auszurichten zu können. Die Einrichtung durchdachter und realitätskonformer Erhebungs-, Kompilierungs- und Publikationsstandards ist sowohl in der Konzeption als auch in der Anwendung kostenintensiv. Wirtschaftsstatistiken kommen im Wesentlichen der Allgemeinheit zugute und sind daher im Sinn des Gemeinlastprinzips auch von dieser zu bezahlen. Systematische Kosten-Nutzen-Überlegungen – wie das Konzept der BoE – sind in der Produktion öffentlicher Statistiken jedoch wichtig und erforderlich, um dem legitimen Anspruch der Allgemeinheit auf effizienten Ressourcenumgang bestmöglich gerecht zu werden.

In einer großen, nicht vollständig homogenen Wirtschaftsgemeinschaft wie dem Euroraum, zählt die Statistikproduktion zu jenen Bereichen, die schwer zu zentralisieren sind. Der direkte Kontakt zu den Meldern und die Kenntnis regionaltypischer Besonderheiten von Wirtschaft und Gesellschaft sind wesentliche Voraussetzungen für die Erstellung guter Statistiken und erfordern daher Vor-Ort-Expertise. Die dezentrale Organisation des statistischen Meldesystems des Euroraums ist daher als wichtiges Qualitätsmerkmal zu werten. Überlegungen zum vermehrten Einsatz von Stichprobenerhebungen

versprechen vordergründig Kosteneinsparungen, bringen jedoch zwingend erhebliche Qualitätseinbußen mit sich. Die Frage des Erhebungsdesigns ist eng mit dem gewünschten Informationsziel des Statistikoutputs verknüpft: Hoch aggregierte Euro-Raum-Statistiken, die alleine auf Durchschnitte fokussieren und Phänomene, wie Marktsegmentierungen oder ökonomische Sonderentwicklungen, ignorieren, sind sehr wahrscheinlich auch mit Stichprobenerhebungen zu erreichen. Die wirtschafts- und währungspolitische Lenkung Europas erfordert jedoch nicht partielle, sondern vielmehr umfassende Kenntnis der strukturellen und konjunkturellen Lage aller Kern-, aber auch Peripheriezonen. Die Stichprobe – die nur bei entsprechend geringem Umfang nennenswerte Kosteneinsparung verspricht – erscheint in einem nach wie vor nicht vollständig integrierten Wirtschaftsraum, wie dem Euro-Raum, kein probates Erhebungsinstrument zu sein. Vielversprechend erscheint hingegen, Einsparungspoten-

zial aus einer geänderten Arbeitsteilung zwischen Datenmelder und Compiler zu erzielen: Technisch anspruchsvolle Arbeitsschritte könnten etwa verstärkt vom Compiler durchgeführt werden, um das Prinzip der Fixkostendegression optimal zu nutzen. Einfach gehaltene Erhebungssysteme ersparen dem Melder aufwendige Datenkompilierung und verringern den Erhebungsaufwand.

Detaillierte Regionalinformationen, die Auskunft über die Attraktivität eines Wirtschaftsstandorts geben, sind darüber hinaus essenzielle Grundlage für Investitionsentscheidungen und rechtfertigen damit höheren Erhebungsaufwand. Im international zunehmend schärferen Wettbewerb um Standortqualität ist nicht alleine das Erreichen eines investitionsfreundlichen Wirtschaftsumfelds gefragt. Mindestens ebenso entscheidend sind gute Wirtschaftsstatistiken als zentrales Instrument der Kommunikation gegenüber potenziellen Kapitalgebern.

## Literaturverzeichnis

- Bank of England. 2004.** A Statistical Code of Practice for the Bank of England. London.
- Bank of England. 2006.** Cost-Benefit Analysis of Monetary and Financial Statistics. A Practical Guide. London.
- Dell'mour, R. 2007.** Wirtschaftsstatistik und Globalisierung. In: Statistiken – Daten & Analysen Q1/07. OeNB. Wien.
- Eurostat. 2005.** Europäische Statistiken: Verhaltenskodex für die nationalen und gemeinschaftlichen statistischen Stellen. Luxemburg.
- Eurostat. 2006.** Comparison of the IMF's Data Quality Assessment Framework (DQAF) and European Statistical System Quality Approaches – An Update. Luxemburg.
- IWF. 2003.** Data Quality Assessment Framework. Washington D.C.
- Van Nieuwerburgh, S. und N. Veldkamp. 2006.** Information Immobility and the Home Bias Puzzle. New York University. Stern School of Business. New York.
- Zorzi, R. 2006.** Indikatoren der Qualität von Statistiken. In: Statistiken – Daten & Analysen Q1/06. OeNB. Wien.